

HACIENDAS LOCALES Y REFORMISMO BORBONICO. TEORIA Y PRACTICA EN EL MUNICIPIO DE JEREZ DE LA FRONTERA

por

JESÚS MANUEL GONZÁLEZ BELTRÁN

El municipio, como ente administrativo y de gobierno a nivel local, hasta hace pocos años atraía escasamente la atención de los investigadores, ya que éstos se mostraban más propensos a estudiar los temas demográficos y socio-económicos, desechando los de tipo institucional.

No obstante, a partir de la década de los setenta, coincidiendo con la revitalización política de los municipios a raíz de la restauración de la democracia en España, se observa un mayor interés por el conocimiento de la administración municipal. Primero por parte de los especialistas en Derecho Administrativo e Historia del Derecho¹; y luego por los numerosos historiadores, tanto medievalistas como modernistas. Es más, en algunas universidades se han creado verda-

1. Destacan, especialmente, los profesores González Alonso y Tomás y Valiente que, además de realizar monografías y artículos relativos a la institución concejil, son los autores, respectivamente, de los estudios preliminares de las reediciones que en 1978 hizo el Instituto de Estudios de la Administración Local de dos obras clásicas de la historiografía sobre la administración municipal: CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo: *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y de guerra, y para jueces eclesiásticos y seglares, y de sacas, aduanas y de residencias y sus oficiales, y para regidores y abogados, y del valor de los corregimientos y gobiernos realengos y de las órdenes*, Amberes, 1704 (escrito en el siglo XVI), 2 vols., I.E.A.L., Madrid, 1978; y SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo de: *Gobierno político de los pueblos de España*, Zaragoza, 1742, I.E.A.L., Madrid, 1978.

deros equipos especializados de investigadores que centran su labor en el estudio del régimen municipal².

La institución concejil puede ser analizada globalmente, en un intento de captar todos y cada uno de los rasgos característicos que la definen. O bien, el estudio se puede realizar viendo aspectos concretos, particulares, de dicho organismo público. Uno de estos aspectos, quizás el más interesante, sea el hacendístico, en cuanto que de él depende, en gran medida, la capacidad y libertad de acción del municipio. Las investigaciones referidas a las haciendas locales nos muestran los recursos con que cuenta cada población, cómo se generan dichos recursos, las diversas formas de administrarlos, qué necesidades o servicios públicos se cubren con ellos y el control del gasto que realizan los agentes y organismos estatales.

Este rico aporte de datos explica por qué el tema hacendístico, a pesar de su complejidad y de la heterogeneidad y carestía de las fuentes necesarias para su estudio, haya sido, quizás, el más tratado por todos aquellos investigadores de la institución concejil. Prueba de ello son las aportaciones, en forma de monografías y artículos, realizadas en los últimos años³.

El presente trabajo, referido a las haciendas locales y el reformismo borbónico, se enmarca dentro de las líneas de investigación antes mencionadas y tiene, como primer objetivo, profundizar en el conocimiento de la organización hacendística municipal en un perio-

2. Entre estos equipos reseñar sólo dos: el que dirige el prof. BERNARDO ARES en la Universidad de Córdoba, y el de la Universidad de Barcelona bajo la dirección del prof. MOLAS RIBALTA. Ambos han puesto en práctica una tendencia historiográfica denominada Historia Social de la Administración, cuya metodología y objetivos pueden consultarse en los artículos de BERNARDO ARES, José M. de: «Gobernantes y gobernados en el Antiguo Régimen. Estado y sociedad desde la perspectiva local», *Axarquía*, 14 (1985), Córdoba, pp. 15-40; y MOLAS RIBALTA, Pedro: «La historia social de la administración. Balance y perspectivas para el siglo XVIII español», *Cuadernos de Investigación histórica*, 6 (1982), pp. 151-168.

3. Entre otras, BERNAL, Antonio Miguel: «Haciendas locales y tierras de propios: funcionalidad económica de los patrimonios municipales (ss. XVI-XIX)», *Hacienda Pública Española*, 55 (1978), pp. 285-312; ARTOLA, Miguel: *La Hacienda del Antiguo Régimen*, (en concreto las pp. 263-267), Madrid, 1982; MACIAS, A. M.: «Aportación al estudio de las haciendas locales: los presupuestos del ayuntamiento de La Laguna (1772-1851)», *Revista de Historia Canaria*, XXXVII (1983), pp. 111-162; NÚÑEZ-ROLDAN, Francisco: «Haciendas municipales en el reino de Sevilla a mediados del siglo XVIII», *Historia. Instituciones. Documentos*, 12 (1985), pp. 89-132; POZAS POVEDA, Lázaro: *Hacienda municipal y administración local en la Córdoba del siglo XVIII*, Córdoba, 1986; y GONZÁLEZ BELTRÁN, Jesús Manuel: «El Puerto de Santa María y sus problemas hacendísticos en la década de 1776-1785», *Gades*, 17 (1988), pp. 55-79.

do cronológico concreto tan significativo como es el reinado de Carlos III. El segundo objetivo de nuestro estudio consistirá en analizar las medidas promulgadas por dicho monarca con la finalidad de corregir los defectos y abusos que se detectaban en las haciendas municipales. De todas estas medidas, dos sobresalen por su impacto y consecuencias: el establecimiento de las juntas locales de propios y arbitrios y la instauración de los reglamentos de gastos de ingresos⁴.

El desarrollo del análisis lo realizaremos en tres etapas sucesivas. En primer lugar, veremos qué rasgos característicos generales presentaban las haciendas locales que hacían necesaria su reforma. A continuación pasaremos al estudio de la normativa reformadora, prestando especial atención a la Real Instrucción de 30 de julio de 1760, con el fin de captar y comprender las directrices y objetivos que perseguía su puesto en desarrollo. En una tercera fase observaremos la aplicación práctica de las medidas reformistas, juntas de propios y arbitrios y reglamento, en un municipio concreto: el de Jerez de la Frontera. La elección de la mencionada localidad viene determinada, primero, por la importancia cuantitativa y cualitativa de la misma. Igualmente, por el cuantioso montante de recursos financieros que maneja la hacienda municipal jerezana⁵. Y, por último, porque el ayuntamiento local, dominado por una potente oligarquía nobiliar, puede considerarse como un modelo válido de la situación que ofrecen la mayor parte de los ayuntamientos en el siglo XVIII.

LAS HACIENDAS LOCALES. SUS CARACTERÍSTICAS

La hacienda municipal tiene su razón de ser, como apunta Gar-

4. Ya a principios de siglo PEREZ BUA, Manuel: *Las reformas de Carlos III en el régimen local de España*, Madrid, 1919, señaló la existencia de estas reformas hacendísticas. En la última década otros historiadores han incidido en el tema. Así, BUSTOS RODRIGUEZ, Manuel: «La hacienda municipal gaditana en el reinado de Carlos III», *Gades*, 9 (1982), pp. 19-57; SAIZ PASTOR, Candelaria: «El control estatal de la hacienda municipal alicantina en el setecientos», *Revista de Historia Moderna. Anales de la Universidad de Alicante*, 3 (1983), pp. 339-358; ALVAREZ PANTOJA, M. J.: «Funcionalidad de las haciendas locales: las reformas de los propios y arbitrios sevillanos (1750-1850)», en ARTOLA-BILBAO eds. *Estudios de Hacienda: de Enseñada a Mon*, Madrid, 1984, pp. 1-15; y GONZALEZ BELTRAN, Jesús M.: *Reformismo y administración local en la provincia de Cádiz durante el reinado de Carlos III*, tesis doctoral inédita, Cádiz, 1990, en especial el cap. III.

5. En torno al 4% del total de los propios y arbitrios (7.413.674 reales) de las localidades del reino de Sevilla (Cádiz, Huelva y Sevilla). El volumen global ofrecido por ARTOLA, Miguel: *Op. cit.*, p. 266.

cía Jiménez, «tanto en la gestión de los caudales que le rinden sus propiedades como en los gastos que la corporación, como representante del vecindario, ha de afrontar»⁶. Es decir, la existencia del fisco local viene dada por la necesidad de administrar un patrimonio concejil y por la obligación de sufragar la presentación de unos mínimos servicios públicos a la comunidad. Estas funciones, a mediados del siglo XVIII, como consecuencia de un proceso secular, habían dejado de cumplirse o lo eran de forma incorrecta.

Por otra parte, a esta falta de funcionalidad de las haciendas locales se sumaban toda una serie de rasgos negativos, siendo los principales los que a continuación se enumeran:

a) Una heterogeneidad total. Es casi imposible encontrar dos localidades en la geografía nacional que posean, no ya unos ingresos y gastos exactamente iguales, sino, al menos, una organización hacendística parecida.

b) Una gestión deficiente e, incluso, interesada de los recursos municipales por parte de los miembros del gobierno local y sus allegados⁷. Entre dichos recursos destacan las propiedades rústicas, explotadas, la mayoría de las veces, por un grupo limitado de vecinos, entre los que no es difícil encontrar a los propios regidores.

c) Un control estatal, ejercido in situ a través de los corregidores y a distancia por el Consejo de Castilla, que se vislumbra totalmente insuficiente.

d) La existencia de una contabilidad poco fiable, que ayuda a ocultar errores contables, malversaciones de fondos y otros delitos económicos.

e) La pérdida de una parte relevante del patrimonio concejil, preferentemente las tierras. Hecho en el que se conjugan factores como la mala administración, la intervención del poder central⁸, o la presión de los poderosos e, incluso, de «los humildes»⁹.

6. GARCIA JIMENEZ, Bartolomé: «Aproximación a la fiscalidad de la villa de Rute en el último tercio del siglo XVII», *Axarquía*, 14 (1985), p. 171.

7. Según BERNAL, A. M.: *Art. cit.*, p. 287, la administración de los bienes concejiles se caracteriza más que por el abandono por una manipulación interesada.

8. Dicha intervención estatal es señalada, ya en el siglo XIX, por CARDENAS, F.: *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, Madrid, 1873, tomo II, pp. 181-200.

9. Las presiones de los poderosos, sobre todo los señores jurisdiccionales, y de los humildes, que exigen tierras para cultivar, han sido expuestas por BERNAL, A. M.: *Art. cit.*, pp. 283-291.

f) Un recurso continuo a los préstamos y censos, lo que da lugar a un endeudamiento peligroso de la hacienda local, puesto que el difícil pago de la deuda hipoteca los ingresos y, por tanto, los posibles servicios municipales¹⁰.

g) Y por último, la existencia de un déficit crónico, especialmente significativo en las haciendas de las grandes localidades, no paliado por el continuado aumento de las contribuciones.

La situación exigía la aplicación inmediata y necesaria de una serie de medidas reformadoras que impusieran el orden y revitalizaran las maltrechas haciendas municipales. Esas medidas llegarán en el reinado del ilustrado Carlos III.

LA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES DURANTE EL REINADO DE CARLOS III. PRECEDENTES Y OBJETIVOS

El 30 de julio de 1760 es promulgado por Carlos III un Real Decreto e Instrucción para la mejor administración de las haciendas municipales; normativa por la que se van a regir dichas haciendas hasta el año 1836, fecha que, en esta cuestión, va a marcar el final del Antiguo Régimen. Ahora bien, este decreto carolino no inicia la reforma de las haciendas locales en el siglo XVIII, sino que engarza con toda una serie de disposiciones promulgadas en los dos anteriores reinados con dicho objetivo.

En efecto, Felipe V ya había decretado diversas órdenes tendentes a: unificar la administración hacendística de los municipios catalanes a la de los castellanos, regular los repartimientos de contribuciones en los pueblos según la riqueza de cada vecino, y obtener parte de los recursos que gestionaban las entidades locales. Así, a partir de 1748, la corona percibía el 4% del producto de los arbitrios que se cobraban en cada población¹¹.

Probablemente, fue esta utilización por el Estado de los arbitrios locales, algo que necesariamente tuvo que repercutir en un conocimiento exhaustivo de la situación de los mismos, lo que movería

10. Sobre las deudas de los municipios de Huelva en el siglo XVIII, NUÑEZ ROLDAN, Francisco: *Art. cit.*, pp. 116-130.

11. Durante 1740-48, con motivo de la guerra contra Inglaterra, el Estado se había «valido» del 50% del producto de los arbitrios municipales. Real Decreto de S.M. y Consejo de Hacienda fechado el 22-XII-1740.

a Felipe V a promulgar la instrucción de 3 de Febrero de 1745, sobre lo que «se ha de observar en la intervención, administración y recaudación de los arbitrios del reino»¹². Dicha instrucción pretende, en opinión de González Alonso, la ampliación del valor de los arbitrios, así como una mejora de los sistemas recaudatorios¹³, pero sobre todo persigue un mayor control estatal sobre el destino del producto de los arbitrios. Para ello ordenaba la formación de «juntas de arbitrios» locales, integradas por el superintendente, por dos regidores de su «satisfacción y confianza» y por el contador de rentas reales. Hay que señalar que dichas juntas tuvieron en escasa implantación, ya que muchas localidades no contaban con el cargo de superintendente, presente sólo en las poblaciones realengas cabeza de partido fiscal. Por esta razón, la instrucción de 1745 no pasa de ser una solución parcial y restringida para los problemas que acuciaban a las haciendas locales.

Durante el reinado de Fernando VI las medidas reformistas en materia hacendística fueron encaminadas a reestructurar la hacienda estatal (Única Contribución sobre la renta individual) aunque la reforma de las haciendas municipales no se olvidó, como lo demuestran algunas leyes y normativas promulgadas.

Entre otras, el 19 de junio de 1751 se emitió un real decreto cuyo objetivo era evitar la utilización del producto de los arbitrios para otros fines distintos para los que fueron concedidos. También se aumentaba el control estatal al exigirle remisión anual de las cuentas de propios y arbitrios al Consejo de Castilla¹⁴.

Con posterioridad, el 25 de mayo de 1752 y el 3 de diciembre de 1754, el Consejo de Castilla dirigió al monarca dos consultas en las que proponía, entre otras medidas tendentes al saneamiento de las haciendas locales, la creación de una Contaduría «donde se ajustasen y liquidasen las cuentas» de propios y arbitrios remitidas por los pueblos, organismo que no llegó a instaurarse, aunque la idea permaneció¹⁵.

12. Nor. VII, 16, 11.

13. GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín: *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, 1981, p. 213.

14. Decreto citado por GONZÁLEZ ALONSO, B.: *Op. cit.*, p. 215.

15. Consultas mencionadas por INFANTE MIGUEL-MOTTA, Javier: *El municipio de Salamanca a finales del antiguo régimen. Contribución al estudio de su organización institucional*, Salamanca, 1984, pp. 161-162.

También es de destacar el papel preponderante que en cuestiones hacendísticas locales van adquiriendo los intendentes de reino o provincia a raíz de la promulgación de las Ordenanzas de Intendente de 13 de octubre de 1749¹⁶.

Todos estos precedentes influyen en la redacción de la instrucción de 30 de junio de 1760¹⁷ que, aunque promulgada cuando Carlos III aún no llevaba un año en el trono, no peca en ningún momento de improvisación, sino más bien de todo lo contrario, puesto que se asienta sobre la experiencia de la normativa emitida con anterioridad. Prueba de ello de que repite la legislación sobre arbitrios de 1745, recalca el control por los intendentes de las haciendas municipales, y recoge la intención de las consultas de 1752 y 1754 referentes al establecimiento de una contaduría de propios y arbitrios.

Dada la significación e incidencia de la instrucción de 30 de julio de 1760, ya que sirve como base legal a partir de la cual se desarrollan todas las medidas reformistas de las haciendas locales, merece la pena detenernos unos momentos en exponer sus líneas básicas de actuación.

a) La instrucción conforma para el gobierno y dirección de los recursos financieros de los pueblos una estructura piramidal, en cuya cúspide se sitúa la figura del monarca, que de este modo centraliza en su persona toda la administración hacendística municipal. El Consejo de Castilla tendría la obligación de mantener informado al soberano.

b) El Consejo de Castilla sería la suprema institución, por debajo del monarca, que controlaría los propios y arbitrios de todas las localidades del reino, legislando las normas que estimara «convenientes para que se administren con la pureza que corresponde, y que sus productos tengan la conversión que es debida». Entre otras funciones el Consejo de Castilla debería informarse de los ingresos de cada municipio, regular sus gastos aprobando los extraordinarios, dotar de propios a los pueblos que no los tuvieran, y conceder y prorrogar los arbitrios.

16. GONZALEZ ALONSO, B.: *Op. cit.*, p. 214, señala las facultades en orden al control de los recursos financieros municipales por parte de los intendentes.

17. El decreto y real instrucción de 30 de julio de 1760 están recogidos en la *Nueva colección de los reales decretos, instrucciones y órdenes de S.M. para el establecimiento de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, su administración, gobierno y distribución bajo la dirección del Consejo*, Madrid, 1803, pp. 1-27.

c) Se establece una Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, con la misión de ayudar al Consejo de Castilla en las cuestiones meramente contables e informativas.

d) Las funciones de los intendentes, en el área de las haciendas locales, se ven potenciadas. La instrucción estipula que los intendentes, en el marco de su jurisdicción territorial, adquirieran conocimiento de los propios y arbitrios de los municipios y...

«que tomen las providencias que estimen justas para que su administración sea conforme a las intenciones del rey...».

e) Las juntas locales de arbitrios implantadas por la instrucción de 1745 son modificadas por la de 1760. Dichas juntas, que no sólo se dedicarían al gobierno de los arbitrios, sino también al de los propios, deberían establecerse en todas las localidades, siendo presididas por el corregidor o alcalde mayor en aquellos municipios que no tuvieran superintendente de rentas reales.

f) Finalmente, la instrucción de 1760 establecía un mecanismo escalonado para el examen de las cuentas de propios y arbitrios de los municipios. La junta local de propios arbitrios remitiría las cuentas al intendente provincial y éste, tras examinarla y exigir la justificación de todas las partidas, las enviaría al Consejo de Castilla para que éste, tras su comprobación en la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, las aprobara en última instancia¹⁸.

Vista la Real Instrucción de 1760, al menos en sus líneas básicas, muy modificadas por multitud de disposiciones promulgadas a partir de dicha fecha, intentaremos descubrir cuáles eran los objetivos que perseguían la monarquía y los ministros ilustrados al reglamentar tan estrictamente el gobierno de los recursos financieros municipales.

La declaración de intenciones, que a forma de preámbulo podemos encontrar en muchas de las normas promulgadas, nos ofrece la versión oficial. Los legisladores anuncian que pretenden sanear y racionalizar las haciendas locales, cuyo estado, que generalmente describen, es desalentador, al menos en una gran mayoría de municipios. El Estado debe intervenir para establecer el orden extraviado y reprimir los abusos patentes cometidos por las autoridades conce-

18. SANTAYANA, Lorenzo de: *Op. cit.*, p. 83, al referirse al municipio de Felipe V, anterior a las reformas, señala que dichas cuentas se remitían, por los pueblos, al Consejo cada tres años.

jiles. La injerencia estatal se basa en las funciones tutelares y de suprema inspección que le competían¹⁹.

González Alonso, Anes y Sánchez-Arcilla²⁰ son de la opinión de que dichas medidas reguladoras de las haciendas locales se enmarcan dentro de un proceso o programa gubernamental superior que pretende la centralización y unificación de la administración española en todas sus áreas.

Dos jóvenes investigadores, Infante y García Fernández, defienden la teoría de que el intervencionismo estatal en las haciendas locales responde al deseo de las autoridades gubernamentales de controlarlas con la finalidad de obtener fácilmente una parte de los ingresos municipales o utilizar en beneficio propio el patrimonio concejil²¹.

En definitiva, podemos decir que las reformas a que se vieron sometidas las haciendas locales perseguían varios objetivos, todos ellos estrechamente interrelacionados. Ante todo, el Estado quería implantar un control más riguroso sobre la administración hacendística municipal. Un control que permitiera, por un lado, el saneamiento de las haciendas y la renovación de los organismos locales que las regían. Y por otro, el aprovechamiento de los recursos financieros de los municipios para subvenir a los precisos gastos estatales.

LS MEDIDAS REFORMISTAS: JUNTAS DE PROPIOS Y ARBITRIOS Y REGLAMENTOS

Del conjunto de la normativa reformadora de las haciendas municipales promulgada durante el reinado de Carlos III, dos medidas sobresalen especialmente: la creación y establecimiento de las juntas locales de propios y arbitrios y la formación de reglamentos de gastos e ingresos o presupuestos municipales.

19. Así lo sostienen COSTA, Joaquín: *Colectivismo agrario en España*, Zaragoza, 1983 (reedición), p. 79 y NIETO, Alejandro: *Bienes comunales*, Madrid, 1964, p. 843.

20. GONZALEZ ALONSO, B.: *Op. cit.*, p. 213; ANES, Gonzalos: *El Antiguo Régimen: los Borbones*, Madrid, 1978, pp. 321-323; SANCHEZ-ARCILLA, José: «Del municipio del Antiguo Régimen al municipio constitucional. Un caso concreto: Guadalajara», *Actas IV Symposium de Historia de la Administración*, pp. 636-637.

21. INFANTE, Javier: *Op. cit.*, p. 160 y GARCIA FERNANDEZ, Javier: *El origen del municipio constitucional: Autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, 1983, p. 154.

A) *Las juntas de propios y arbitrios*

Es la instrucción de 30 de julio de 1760, como ya hemos visto, la que regula en su artículo XII, la implantación en todos los municipios, existiera para ocuparse, además de la «administración y despacho de los expedientes que corresponden a los arbitrios», de lo que ya se venían ocupando las juntas creadas en 1745, del gobierno del otro bloque de recursos financieros municipales: los propios.

Una orden posterior del Consejo de Castilla, fechada el 6 de noviembre de 1761, encargada a los intendentes de las provincias que procurarán agilizar el establecimiento de las referidas juntas en las localidades de sus jurisdicciones, labor que, al parecer, fue bastante ardua debido a la resistencia pasiva opuesta por las autoridades locales²².

D. Ramón de Larrumbe y Muñoz, intendente del reino de Sevilla, en obediencia de la orden mencionada, remitió un despacho, con fecha de 18 de junio de 1762, a cada localidad de su jurisdicción ordenando la formación de las juntas de propios y arbitrios. Dicho despacho, en lo que se refiere a la localidad de Jerez de la Frontera, objeto de este trabajo, no fue cumplido, ya que el concejo municipal consideraba innecesario y superfluo el establecer una nueva junta de propios y arbitrios cuando ya funcionaba una de arbitrios a la cual, desde 1760 en cumplimiento de la instrucción de 30 de julio, habían agregado los asuntos de propios, componiéndola, por decisión del cabildo local, tres regidores²³. La alta autoridad sevillana, ante la situación planteada, optó por una solución de compromiso, permitiendo la continuidad de la junta existente hasta finales de año, con lo cual se evitarían molestias y errores en la contabilidad anual, pero exigía el establecimiento a principios de 1763 de la nueva junta, según la instrucción de 30 de julio de 1760 y órdenes posteriores²⁴.

En el análisis de las juntas de propios y arbitrios dos aspectos destacan y merecen una atención especial: su composición y las actividades que tenían encomendadas.

22. Aún en 1767 el intendente del reino de Sevilla continuaba pidiendo a los concejos municipales los testimonios de haberse constituido las juntas de propios y arbitrios.

23. Archivo Municipal de Jerez de la Frontera (A.M.J.F.), Actas Capitulares (A.C.), cabildo 7-VII-1762, ff. 182-186v.

24. A.M.J.F., A.C., cabildo 9-VIII-1762, ff. 211-212.

A1) *Composición de las juntas locales de propios y arbitrios*

Con posterioridad a la instrucción de 1760 se emitió una orden por el Consejo de Castilla, fechada el 6 de noviembre de 1761, en la cual se preceptuaba que los corregidores a alcaldes mayores de nombramiento real, no los de señorío, actuarían como presidentes de las juntas de propios y arbitrios de las localidades donde estuvieran destinados. Igualmente se estipulaba que...

«en los pueblos donde se hagan anualmente las elecciones de justicia, y no haya distinción de estados, se compongan dichas juntas del alcalde (ordinario) más antiguo, del regidor decano y del procurador síndico general; y que en donde haya distinción se componga un año del alcalde por el estado noble, del regidor más antiguo del estado general, y del procurador síndico; y otro año del alcalde por el estado general, del regidor más antiguo del de hijosdalgos, y del procurador síndico, y así sucesivamente²⁵».

Esta orden de carácter general no fue cumplida estrictamente en gran número de localidades, sufriendo diferentes modificaciones²⁶. En el caso concreto de Jerez de la Frontera se observa la siguiente composición: el corregidor y dos regidores, uno más de lo estipulado. Mientras que los alcaldes ordinarios y el síndico procurador, oficiales que existían en la localidad, se vieron excluidos de la junta, lo cual sólo se explica por el poder de los regidores perpetuos de Jerez, que consiguen monopolizar el control de la administración hacendística, sin otra intervención ajena que la del corregidor.

Ahora bien, órdenes posteriores del Consejo de Castilla introdujeron nuevos componentes en las juntas locales de propios y arbitrios. Así una orden fechada el 12 de septiembre de 1766 permitía la presencia en la junta local, con voz pero sin voto, de un nuevo oficio concejil, el síndico personero del público. A éste, se añadieron un año después, por una orden de 20 de noviembre de 1767, los diputados del común, dos o cuatro según las localidades²⁷, los cuales te-

25. *Nueva colección de los reales decretos...*, Madrid, 1803, 1.ª adición al artículo XII de la Real Instrucción de 30-VII-1760.

26. Es corriente encontrar en las juntas dos regidores en lugar de uno. Ello no hemos podido comprobar al estudiar los casos de El Puerto y Medina. GONZALEZ BELTRAN, Jesús M.: *Op. cit.* También ocurre lo mismo en la ciudad de Granada. MARIA BARBA, Jesús: «El ayuntamiento de Granada y la reforma de las haciendas locales en el siglo XVIII», *Chronica Nva*, 17 (1989), pp. 214-215.

27. En los municipios con más de 2.000 vecinos los diputados eran cuatro. En los que no alcanzaban dicho vecindario sólo había dos diputados del común.

nían voz y voto. Hay que destacar que tanto los diputados del común como el síndico personero eran cargos de carácter electivo²⁸.

Por tanto, a partir de 1767, la junta local de propios y arbitrios de Jerez de la Frontera estaba compuesta por el corregidor, dos regidores perpetuos, cuatro diputados del común (al tener la ciudad más de 2.000 vecinos) y el síndico personero²⁹.

Si observamos dicha composición nos damos cuenta que el monopolio que ejercían los regidores perpetuos se había roto, ya que los cargos electos, en caso de actuar unánimemente, contaban con cuatro votos frente a los dos de los regidores. Esta situación, iba a plantear una serie de enfrentamientos, a los cuales no fueron ajenos los corregidores, que en el municipio jerezano se caracterizaron por su hostilidad hacia los cargos electos, debido sobre todo a las afinidades sociales, pertenencia a la nobleza, que les unían a los capitulares perpetuos de Jerez. Algunos de estos corregidores y los cargos perpetuos intentarían, en varias ocasiones, acabar con la supremacía de los diputados del común en la junta local de propios y arbitrios.

En 1770 el corregidor, D. Rafael Daza Loaisa, obtuvo del Consejo de Castilla la prerrogativa de tener voto doble en los casos de discordia e igualdad en las votaciones³⁰. La mayoría de las veces este voto de calidad del presidente de la junta sirvió de apoyo a las tesis y posicionamientos de los regidores perpetuos.

Con posterioridad, en 1777, los capitulares perpetuos jerezanos solicitaron al Consejo de Castilla el aumento del número de regidores en la junta a cuatro o la reducción del de diputados a dos, con el fin de equilibrar la composición de la mencionada junta hacendística. En su representación al Consejo los capitulares perpetuos acusaban a los diputados del común de aprovechar la mayoría que te-

28. Sobre estos cargos públicos instaurados en 1766 tenemos los estudios de SERRANO BELEZAR, Miguel: *Discurso político-legal sobre la erección de los diputados y personeros del común de los reinos de España, sus elecciones y facultades*, Valencia, 1800; GUILLAMON, Javier: *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980; y GONZÁLEZ BELTRÁN, Jesús M.: *Op. cit.*, tomo I.

29. Señalar que una orden del Consejo de Castilla, promulgada el 12 de junio de 1768, estipulaba que hubiera en la junta de propios y arbitrios dos regidores nombrados por el cabildo, la cual vino a sancionar el método que en Jerez venía practicándose desde la implantación de la dicha junta en 1763. Cada año, uno de los dos regidores sería sustituido.

30. A.M.J.F., A.C., cabildo 3-X1770, ff. 288-292 v.

nían en la junta de propios y arbitrios para nombrar a sus allegados y conocidos para los empleos de fieles y depositarios de caudales públicos...

«todo en gravísimo perjuicio de este común y con próxima presunción de una grave quiebra ³¹».

A estas acusaciones, no probadas, respondieron enérgicamente los diputados, comunicando al Consejo que los capitulares perpetuos querían aumentar su número en la junta para mantenerse en el «despótico manejo de los fondos públicos» como antes de la instauración de los cargos electos. Y continuaban los diputados argumentando que los regidores deseaban controlar la junta para gastar a su antojo, sobre todo en unos festejos que únicamente servían para quitar de su trabajo...

«a los menestrales y gente de campo, acarreando indispensables gastos que muchos pobres hacen contra su voluntad..., siendo no menos los estragos que no dejan de causar los toros atropellando a muchos en la misma plaza y en las calles, por las cuales los conducen los montados para hacer una pueril ostentación de su vizarría y fausto ³²».

Señalar que los criticados montados, en un alto porcentaje, eran los propios capitulares perpetuos jerezanos o miembros de sus familias. El Consejo de Castilla denegó la petición de los regidores de Jerez, por lo que la lucha por el control de la hacienda municipal jerezana, a través de la junta de propios y arbitrios, se decantó del lado de los cargos electos. Además, la resolución del regio tribunal tuvo también su repercusión sobre un aspecto puntual: la asistencia de los capitulares perpetuos a las reuniones de la junta. Se observa como a raíz de desestimarse el recurso de los regidores, en 1788, éstos demuestran un rechazo o dejadez de sus tareas, dejando de asistir a las sesiones de la junta local de propios o arbitrios. En concreto, antes de 1778 detectamos la presencia de los dos regidores de dicho año sólo en un 24% de las sesiones celebradas ³³. A modo de contraste

31. Representación fechada el 31-I-1777. A.M.F.J., A.C., cabildo 7-I-1778, ff. 41-43v.

32. Representación de los diputados del común de Jerez al Consejo de Castilla fechada el 6-VI-1777.

33. El número de reuniones de la junta local de propios y arbitrios jerezana variaba según los años. Entre 1768 y 1778 celebraron una media de 29,4 sesiones anuales.

diremos que al 93% de las reuniones de la junta asistieron, como mínimo, dos de los diputados del común.

A) *Funciones de las juntas locales de propios y arbitrios.*

Si la composición de las juntas de propios y arbitrios estaba estrechamente reglamentada, no ocurría lo mismo con respecto a las funciones y actividades que éstas tenían que desarrollar. El artículo XIII de la instrucción de 30 de julio de 1760 tan sólo enunciaba, de forma general, que las juntas...

«en donde no hubiere arbitrios, han de tratar el MEJOR REGIMEN Y GOBIERNO de los propios; y en donde hubiere arbitrios, de uno y otro».

A esta generalidad se unió la falta de un desarrollo legislativo posterior que regulara estrictamente las competencias que tenían las juntas de propios y arbitrios. Ello va a dar lugar a una heterogénea actividad, tanto en el aspecto cualitativo como el cuantitativo, de las referidas juntas, dependiendo cada caso concreto del grado de autonomía que lograra alcanzar la junta local con respecto al concejo municipal respectivo.

En líneas muy generales podemos agrupar las actividades y funciones desarrolladas por las juntas locales de propios y arbitrios en tres grandes bloques:

1. Organizar el funcionamiento de las propias juntas. Es decir, se trataba de regularizar, en base a órdenes superiores, aspectos tales como la periodicidad de las reuniones, el nombramiento del personal administrativo, el resguardo de la documentación y caudales, y otros de carácter organizativo.
2. Efectuar los cobros y pagos de la hacienda municipal. Las juntas locales de propios y arbitrios son las encargadas, por una parte, de recaudar el producto de las rentas, derechos e impuestos concejiles. Y por otra, de sufragar, con el dinero recaudado, todos los gastos necesarios para el funcionamiento de la administración municipal y la prestación de los diferentes servicios públicos. Todos estos desembolsos debían estar en consonancia con los ingresos, para evitar situaciones de déficit público, de los cuales los componentes de la junta serían responsables.
3. Intervenir en los repartimientos de tierras de propios. Así, la Real Provisión de 11 de abril de 1761 establecía en su artículo 2.º que las juntas locales de propios y arbitrios debían intervenir...

«por lo que tiene conexión con el caudal de propios, en la pensión, su cobranza y aplicación, sin turbar en lo demás el curso regular de la justicia».

Es decir, las juntas serían las encargadas de establecer la renta a pagar por los agraciados en los repartos de tierras de propios³⁴, las que estipularan los medios precisos para su recaudación y las que señalaran los medios precisos para su recaudación y las que señalaran el destino de los ingresos obtenidos.

Pero además de estas actividades mencionadas, las juntas de propios y arbitrios, como administradoras de los caudales públicos, van a tener competencias en asuntos municipales no estrictamente hacendísticos. Así, servicios sociales como la educación, la beneficencia, ..., van a depender de las dotaciones económicas que la junta de propios y arbitrios local acordara disponer. Y lo mismo ocurría con otras áreas municipales.

En resumen, las juntas locales de propios y arbitrios, en gran número de localidades, se convirtieron en las instituciones rectoras de la vida municipal en base al poder que la administración y control de los caudales públicos les reportaba.

B) *Los Reglamentos de Gastos e Ingresos.*

La real instrucción de 30 de julio de 1760 estipulaba en su artículo II que el Consejo de Castilla solicitaría de las autoridades de todos los municipios del reino una relación puntual y detallada de los propios y arbitrios de que disfrutaban, con expresión de sus valores, las cargas y obligaciones que soportaban y el destino que se les daba. Los intendentes provinciales serían los encargados de recopilar en su jurisdicción dicha información y de remitirla al Consejo³⁵.

Este organismo gubernamental, una vez en su poder la información, procedería, según el artículo III de la instrucción de 30 de julio de 1760, a reglar y dotar las cargas correspondientes a cada localidad. Es decir, señalaría...

«la cantidad a que debe ceñirse tanto en los gastos de administración de justicia, como en las fiestas votivas, salario de médico, cirujano, maestro de primeras letras y demás obligaciones que sobre sí tenga...»³⁶.

34. Sobre estos repartos véase el estudio de SANCHEZ SALAZAR, Felipa: *Extensión de cultivos en España durante el siglo XVIII*, Madrid, 1986.

35. Dicho encargo por orden del Consejo de Castilla fechada el 13-XII-1760.

36. Artículo III de la Real Instrucción de 30 de julio de 1760.

En definitiva, lo que el Consejo de Castilla pretendía hacer era formar un reglamento o presupuesto fijo para cada municipio, donde, en relación a los ingresos, se estipularían los gastos y desembolsos que para cada partida presupuestaria concreta podrían realizar, sin sobrepasar los límites establecidos bajo ningún concepto. El Consejo de Castilla se convertía en regularizador de los gastos locales con todas las consecuencias políticas que ello conlleva, puesto que al señalar los gastos estaba, en definitiva, marcando las líneas de actuación a seguir por los cabildos municipales, los cuales tendrían que solicitar la aprobación del Consejo para la realización de cualquier actividad u obra cuyo coste superará los límites establecidos por el reglamento de la localidad.

La elaboración de los reglamentos fue una tarea ardua y laboriosa. Cada municipio recibió para su puesta en práctica, en primer lugar, un reglamento «interino» confeccionado por el intendente y la contaduría provincial. Este reglamento interino, junto con las enmiendas que las autoridades concejiles creían necesarias introducir, era remitido al Consejo de Castilla, el cual, por medio de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, elaboraba el correspondiente reglamento general de obligado cumplimiento, lo cual no quiere decir que no pudiera ser, al igual que el interino, reformado.

Todos los reglamentos presentan un esquema similar. Comienzan con una relación de los propios y arbitrios que constituyen los recursos hacendísticos locales, dando el producto anual medio de cada ingreso en concreto según lo que había reeditado en los últimos cinco años. A continuación, enumera los diferentes gastos o cargas concejiles agrupados en cinco grandes partidas: los salarios, los censos, las festividades de iglesia, los gastos eventuales y extraordinarios alterables fijos y los gastos eventuales y extraordinarios no fijos. Por último, el reglamento señala el sobrante, o lo que es lo mismo, la parte de los ingresos que le resta al municipio una vez cubiertas todas sus cargas y obligaciones. en la terminología actual hablaríamos del superávit presupuestario.

El destino de los caudales sobrantes fue señalado, como no, por las autoridades estatales: se utilizarían para el saneamiento de las haciendas municipales. Para ello, se ordenó que los sobrantes se dedicaran, preferentemente, a la redención de los censos y préstamos que gravaban a los bienes y derechos de propiedad municipal. Es decir, el Estado pretendía preservar una parte de los ingresos concejiles

para destinarla, exclusivamente, al pago de las deudas acumuladas por los municipios, unas deudas que, en algunos casos, tenían más de cien años de antigüedad. Sin embargo, no pasaría mucho tiempo sin que las autoridades gubernamentales modificaran su política con respecto a los sobrantes y el saneamiento de las haciendas locales. En efecto, hacia 1780 se observa un cambio significativo, el estado comienza a utilizar directamente los sobrantes de las haciendas concejiles para cubrir, en momentos de agobio, sus necesidades pecuniaras y, también, para llevar a cabo algunos proyectos de carácter reformista³⁷.

Una vez que hemos visto en que consistían los reglamentos de gastos e ingresos y los objetivos que perseguían, pasaremos a analizar el reglamento que el Consejo de Castilla formó para el municipio de Jerez de la Frontera.

En la sesión del cabildo celebrada el 10 de mayo de 1765 el concejo municipal de Jerez examinó el reglamento general de gastos e ingresos que le remitía el Consejo de Castilla, tras aprobarlo el 29 de marzo de dicho año. En líneas generales el referido reglamento venía a sancionar el «interino» confeccionado por el intendente provincial un año antes, con la salvedad de reducir en 31.275 reales los gastos que este último permitía³⁸.

El montante total de los ingresos de la hacienda municipal jerezana ascendía a 301.835 reales, que eran aportados en un 37,5%, 113.037 reales, por los propios; y en un 62,5%, 188.798 reales, por los arbitrios. Entre los propios destacan tres dehesas y algunas tierras de labor cuyo arrendamiento reportaba 38.201 reales, los derechos de la carnicería con un producto de 24.587 reales, la renta del almotacén con 10.063 reales y el derecho de medida de granos que beneficiaba 9.228 reales. Los restantes 30.958 reales eran aportados en pequeñas cantidades, algunas ínfimas, por un conglomerado de 15 propios diversos. Del producto total de los arbitrios la mayor parte, 168.119 reales, un 89%, correspondían a lo obtenido mediante el arrendamiento de 21 dehesas comunales, arbitradas mediante facul-

37. Entre 1780 y 1788 el Estado utilizó los sobrantes concejiles para sufragar los gastos de la guerra contra Inglaterra; aportar capitales al recién creado Banco Nacional; y contribuir al desarrollo del programa de mejora de las vías de comunicación terrestres.

38. A.M.J.F., A.C., cabildo 10-V-1765, ff. 119-142.

tad real, para el verano y el fruto de bellota en el otoño. Los otros 20.679 reales de arbitrios eran aportados por seis impuestos o derechos de menor cuantía.

Con estos ingresos el municipio de Jerez de la Frontera tenía que sufragar unos gastos totales, según el reglamento, de 176.969 reales, lo que significaba sólo el 59% del total de los recursos económicos. Veamos cómo se distribuye este gasto global entre las diversas partidas presupuestarias estipuladas en el reglamento.

Los salarios absorbían un total de 48.752 reales, el 27,5% de todos los gastos, siendo la plantilla municipal, excluidos los capitulares, de 66 personas. Los mayores sueldos los percibían el corregidor con 9.900 reales, el escribano mayor con 4.600 reales, el tesorero con 4.527 reales, el agente de la ciudad en Madrid con 1.650 reales y el contador con 1.600 reales.

La segunda partida en importancia la constituye la de los gastos fijos, que con 51.499 reales consume el 26,5% del presupuesto. El pago de diferentes contribuciones estatales (alcabalas, cientos, servicios ordinario y extraordinario y valimiento del 2%) se lleva casi la totalidad del montante de esta partida.

Para los gastos no fijos, aquellos que podían darse unos años pero otros no, el reglamento estipulaba la cantidad de 45.000 reales, el 25,5% de todos los desembolsos. Este capítulo del presupuesto era quizás el peor dotado y el que más protestas del cabildo jerezano levantó. Ello se comprende si tenemos en cuenta que con dicha cantidad se deberían sufragar, entre otros gastos, los ocasionados por las milicias concejiles y las obras públicas que se realizaran en la localidad.

Una parte muy significativa del presupuesto de gastos jerezano, el 15,5%, estaba destinada al pago de los réditos o intereses de los censos y préstamos tomados por la institución concejil. En concreto, para esta finalidad había señalados 27.323 reales, los mismos que una deuda de 910.765 reales, a un tipo de interés del 3%, generaba anualmente³⁹.

La última partida de los gastos de la hacienda municipal jerezana, por su cuantía, era la de festividades de iglesia, que, con 8.920

39. Dicha deuda total era el resultado de la suma de los principales de 39 censos, los más antiguos tomados en 1642.

reales, sólo consumía el 5% del presupuesto. Dicha cantidad se distribuía entre un total de 14 celebraciones religiosas, pero de forma no homogénea, ya que sólo una, la del Corpus Christi, se llevaba 6.600 reales.

Para terminar con la descripción del reglamento de gastos e ingresos de Jerez de la Frontera señalar que, dado el montante de los recursos y los desembolsos a realizar, resultaba un sobrante de 124.865 reales. Si dicha cantidad se hubiera destinado, exclusivamente, al pago de las deudas concejiles, éstas se hubieran redimido en unos siete u ocho años, algo que no llegó a producirse⁴⁰. Y ello, porque, en la práctica, los sobrantes no llegaban nunca a las cantidades fijadas arbitrariamente por las autoridades estatales, debido a que se recaudaba menos de lo previsto⁴¹ y/o a que se gastaba más de lo estipulado, con o sin la anuencia del Consejo de Castilla⁴². Igualmente, incide el hecho de que los sobrantes que finalmente quedaran se destinaban a otros fines distintos que al de redimir las deudas y, por tanto, sanear las haciendas municipales. Ya hemos hecho hincapié en que algunos de estos nuevos destinos eran más de carácter estatal que concejiles.

A MODO DE CONCLUSION

A mediados del siglo XVIII las haciendas locales presentan, salvo escasas excepciones, un lamentable estado. Administradas mal o interesadamente por los regidores y los empleados hacendísticos que aquellos nombraban, las haciendas municipales se caracterizaban por arrastrar un déficit crónico, motivado por el gasto incontrolado; un déficit que obligaba a la adopción de medidas excepcionales, que iban desde el recurso a los arbitrios y préstamos hasta la enajenación

40. Unos estadillos de cuentas de 1783 y 1784 muestran como el cabildo seguía abonando unos intereses anuales en torno a los 21.000 reales, lo que demuestra que la deuda concejil continuaba casi en su totalidad. A.M.J.F., A.C., cabildo 7-VI-1786, ff. 173-174.

41. Así, en 1784 la hacienda jerezana tenía pendiente de cobro un total de 818.723 reales, cantidad similar a la que ella adeudaba.

42. Entre 1765 y 1788 el Consejo de Castilla sólo aprobó un incremento de 6.784 reales en la partida de salarios. A ello hay que añadir una mayor presión fiscal por parte estatal, que podría significar unos 50.000 reales más. Sólo estas cantidades reducen los sobrantes de la hacienda jerezana a la mitad.

del patrimonio concejil. Igualmente, la administración hacendística municipal tenía una diferente organización y una contabilidad diversa, lo cual imposibilitaba su riguroso control por parte del Estado.

El Real Decreto e Instrucción promulgado el 30 de julio de 1760, y todas las órdenes posteriores que lo desarrollan, marcan las pautas de la política reformista con respecto a las haciendas municipales. Los objetivos primarios estaban claros: se pretendía renovar completamente las haciendas locales, restándoles autonomía, en un proceso de centralización estatal, dándoles una mayor uniformidad, con una administración más racional y transparente, y, sobre todo, saneándolas, al establecer los medios para redimir las deudas que pesaban sobre ella. A esto se unía una acentuación del control ejercido por el Estado, que no dudará en utilizar los recursos financieros municipales en provecho propio.

La uniformidad de la organización hacendística municipal se va a lograr con la implantación de las juntas locales de propios y arbitrios. Mientras que los reglamentos de gastos e ingresos van a incidir en una contención del gasto público, con vistas al saneamiento de las haciendas, y en un mayor control del Estado, todo ello en un proceso que tiende a convertir las haciendas locales en meros elementos subsidiarios de la propia hacienda estatal.